

## 安全理事会

Distr.  
GENERALS/1999/1260  
17 December 1999  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于联合国  
波斯尼亚和黑塞哥维那特派团的报告

一、 导言

1. 本报告是根据安全理事会 1999 年 6 月 18 日第 1247(1999)号决议第 20 段提出的。安理会在该决议中除其他外,请秘书长每三个月报告整个联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(波黑特派团)的任务执行情况。1999 年 9 月 17 日的上一次报告(S/1999/989)综述了联合国对波斯尼亚和黑塞哥维那和平执行工作的贡献。本报告着重叙述近期取得进展的领域和为使波黑特派团能够更有效地完成其核心任务、从而更快成功履行其使命而必须采取的进一步措施。

2. 波黑特派团由我的特别代表兼联合国波斯尼亚和黑塞哥维那行动协调员雅克·保罗·克莱因(美利坚合众国)领导。由德特勒夫·布维特专员(德国)继续领导的波黑特派团国际警察工作队(警察工作队)的核定编制为 2 057 人。主要由于将警察工作队警官调往联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团),警察工作队目前警力为 1 795 人(见附件)。

二、 警察改组和改革

3. 在报告所涉期间,在警察登记、征聘少数族裔、揭露并行警察结构和建立诸如国家边防事务处等共同机构这些方面的强化努力开始取得成果。11 月,波黑特派团开始设立执法人员登记册。预计该基础项目将至少需时两年,它将首次建立一个权威、全面和透明的名册,收录波斯尼亚和黑塞哥维那所有近 20 000 名经批准

的警官的资料。在该项目第一阶段,完成了斯普斯卡共和国的斯里宾耶(以前为富查)公安中心 2 017 名警官的重新登记工作,联邦的萨拉热窝县的重新登记工作业已开始。在第二阶段,将对这些警官进行测验,调查他们的背景并评估有关资料,以确定能否批准他们继续行使警察权力。通过登记和审查目前可定期自由出入内政部设施的任何其他工作人员,该过程还将有助于查明并行警察结构。

4. 最近设立的两所警察学校虽然场地和设施有限,但已开始招收第二批少数民族裔学员。在过去六个月,85 名少数民族裔学员进入斯普斯卡共和国警校,195 名学员进入联邦警校。这些学院现已稳固建立并开始计划明年的新生招收工作。虽然这些情况发展令人鼓舞,但是训练和招收少数学员显然不足以使当地警察队伍的总体族裔构成发生重大改变。因此波黑特派团正在采取数种办法加速建立多族裔警察部队,其中包括在国际移徙组织的协助下鼓励难民中的前警官返回波斯尼亚和黑塞哥维那,招募流离失所的前警官并协助他们返回原籍,及安排在斯普斯卡共和国和联邦之间交换现职警官。

5. 对警察设施的全面深入视察和检查继续显示,在族裔杂居的联邦各县理应统一的警察结构中仍然存在严重缺陷。在 9 月和 10 月份,波黑特派团对莫斯塔尔六个警察局进行了全面视察。此外,通过 10 月 14 日多国稳定部队(稳定部队)进行的一次武器检查,波黑特派团还获得了关于波斯尼亚克族警察的各种财务和人事文件。这些视察和文件进一步证实,存在并行的预算和并行人事制度、未上报的警察人员、另外设立的犯罪数据库以及指挥系统中的缺点,这些均极大地妨碍以专业化和民主方式维持治安。令人遗憾的是,联邦伙伴,尤其是波斯尼亚克族地方当局解决这些核心问题的政治意愿不强。必须不断派驻国际人员并且进一步施加压力,才能揭露非法的警察结构并确保消除这种结构。

6. 为此,波黑特派团正在加强利用深入检查,即透彻视察和审查某一特定的警察行政单位(包括搜查设施和文件),并强化微观检查机制,检查、分析和比较不同警察行政单位维持治安工作的具体方面。波黑特派团还扩大采用其共驻同一地点政策,以便更仔细地审查警察的行为并提供在职指导和训练。在波斯尼亚和黑塞哥维那 56 个主要警察局中的 51 个警察局的 205 个执勤区,包括斯普斯卡共和国东部

的敏感地区(斯里宾耶、维舍格勒和斯雷布雷尼察),现在将近有 500 名警察工作队警官同当地警察在同一地点执勤。11 月 19 日发出了指示,要求将另外 300 名警察工作队监测员加速分配到波黑特派团的共驻地点和特别顾问方案,包括分配到县级公共秩序协助单位和三个县的法警部门。此外,在此期间,还向两个实体的内政部并向第 7 县内政部分派了民事顾问。虽然充分实行共驻地点的做法需要大量资源,但是对于提高警察的职业精神和确保在警察局切实执行对警察实行改组的政治承诺,这是一项重要的手段。

7. 对于个别警官和政府官员故意不履行职责的情况,波黑特派团开始建立一个更有效的上报不遵守情事的制度,并采用更有力的取消资格政策。9 月 1 日至 11 月 17 日期间,警察工作队就严重行为不当和不合作事件发出了 54 份关于不遵守情事的报告。最近尤其令人关注的是,若干波斯尼亚克族警察行政部门和司法机构拒不遵守高级代表关于在联邦取消非中立和冒犯性徽记的决定。波黑特派团同高级代表合作,正在推行一项有针对性施加压力的政策,以克服某些县领导人的政治阻挠。不过,这些县领导人在这些重要的象征性和实质性问题上不妥协的态度再次显示他们内心不愿意接受联邦的基本条件。

## 共同机构

8. 在上一季度,我的特别代表特别注意波黑特派团一项任务的各个方面,这项任务是直接帮助建立共同机构以促进波斯尼亚和黑塞哥维那作为一个国家的发展。国家边境服务局的建立过程出现不少困难,也不必要地被延长。波斯尼亚和黑塞哥维那主席团于 11 月 14 日在纽约通过一项声明(S/1999/1179,附件)之后,《边界法》草案获得主席团的核可,目前已送交波斯尼亚和黑塞哥维那议会审议。不过,鉴于目前边界混乱状态所产生的既得利益势力在过去实行拖延和阻挠,波斯尼亚和黑塞哥维那境内的国际组织必须在执行这一极其重要的项目时采取坚定一致的方法。在业务方面,波黑特派团和高级代表办事处继续同时进行活动,以便为在 12 月 31 日成立边境服务局作好准备。由 30 个边防警察组成的头一个多族裔小组已于

12月17日在奥地利完成受训,1月和2月将有进一步的课程。已确定临时总部地点,并界定了组织结构,目前正评审高级管理职位的申请,并制订了雇用合同。不过,在供资方面,特别是在添置制服和设备方面,经费尤其严重短缺。

9. 特派团已展开努力设立一支波斯尼亚和黑塞哥维那多族裔民警特遣队,以便日后参加国外的维持和平任务。我的特别代表推动这一构想以提高波斯尼亚和黑塞哥维那在国际上的国家身份,并提供奖励,鼓舞专业官员在一个中立环境协同努力,并将在执行国际性警察任务所取得的宝贵经验带回来与国内的警察同僚分享。波黑特派团预期会有一小队波斯尼亚和黑塞哥维那警察特遣队可以在2000年参加一项联合国维持和平任务。联合主席团已赞成这项努力。

10. 《布尔奇科仲裁》裁决的执行为建立一个具有革新管治方式的模范地区提供了一个独特的机会。波斯尼亚和黑塞哥维那的其他地区可以仿效这种管治方式。波黑特派团支持高级代表的布尔奇科地区主管,继续就全面执行《布尔奇科仲裁》裁决关于警察、司法和其他方面的规定提供咨询意见。布尔奇科警察部队的重组定于2000年1月完成。警察工作队30名警官现已派驻到地方警察局。波黑特派团两名司法专家在拟订《地区规约》的司法部分方面提供了重大的支助,以促进确保法治机构的独立性和责任。不过,政治和财政的限制因素仍然存在。斯普斯卡共和国内政部长尚未就通过布尔奇科的过境权和使用法医设施调查新地区内的案件等事项达成最后的协议。同时,必须尽早确定资金来源,以确保警察、司法和文职行政人员的薪金、福利和退休金符合仲裁裁决的构想和条件。

### 三、评估司法系统

11. 特派团目前完成了对波斯尼亚和黑塞哥维那的大多数司法系统的运作的基线评估。这种评估详细指出司法系统严重缺乏司法独立性,政治干预公然存在,司法官员被恐吓,法庭的效率很低。所有这种情况减损了大众的信任,妨碍少数族裔返回其战前的原来家园。波黑特派团在改进法院的效率和作法方面,例如在任命司法官员填补长期空缺的职位方面发挥了促进的作用。波黑特派团司法专家协助

组织了战后以来头一次实体间司法会议,并协助解决一些有关财产和就业的积压案件。他们就起诉恐怖主义和舞弊案件方面提供了进一步的支助。波黑司法专家还参与改进族裔混杂省份的法院的族裔组成。他们还协助拟订各种关于刑事程序、法院和司法及起诉机关的法律和准则。根据对法院所作的评估,由于法院缺乏警察的服务,证人的保护严重不足。波黑特派团为解决这一问题,成立了一个法院警察股,由警察工作队监测员和司法专家组成。

12. 建立法治和落实基本人权的关键因素是要有一个有效率和公正的司法系统。不久会在斯普斯卡共和国和联邦通过立法,设立监察机关以审查目前的司法任命,并实现日后司法系统的任命和工作的专业化。应高级代表的要求,波黑特派团司法专家为拟订该立法作出了重大的贡献。11月5日,高级代表写信给我的特别代表,表示他预期目前等候通过的法律一旦通过,特派团的司法专家会在执行方面发挥带头作用。这种任务将要求波黑特派团协助为司法执行情况的评估制订方法,并在法律生效后的一年内协助审查目前约800名法官和检察官的资格和表现。此外,高级代表说,他预期并鼓励波黑特派团扩大使用专题报告,以通知国际社会需要注意的领域并提出可能的解决办法。

13. 波黑特派团等待在今后两个月内通过关于司法委员会的关键性立法,到时如果它要参加司法委员会以及维持和扩大编写专题报告,将需要短期增加其司法专家的力量。希望在2000年中能够完成大部分的基本工作;我的下一次报告会进一步对此作出评估。此外,高级代表为波黑特派团司法人员构想的具体作用显然除了监测和评估司法系统外还需要有制订纠正种种缺点的方法的权力,特别是在改进司法任命方面。这种权力会确保特派团在各司法委员会面前的地位以及其在高级代表的全盘协调下积极参与这些委员会的工作和全面促进法治的能力。

#### 四、联合国系统的协调情况

14. 我最近向安理会提交的报告(S/1999/989)详细地表明联合国系统,专门机构和方案在支持文职人员执行和平的工作中的相互依赖性。我的特别代表,作为联

联合国波斯尼亚和黑塞哥维纳行动协调员,谋求最大的协同增效作用,充分利用日见匮乏的资源,确保所有机构能够尽量有效的促进和平进程。在审查所涉期间,协调工作的中心是:帮助难民和流离失所者返回到他们将成为少数民族地区的区、经济发展方案和制定有助于多民族社区的教育政策与建立这类教育机构。

15. 在 1999 年前十个月内,联合国难民专员办事处(难民专员办事处)登记的返回者中,难民有 43 830 人次,国内流离失所者有 32 695 人。其中,18 604 人是返回联盟的少数民族成员,按照记录 9 522 人是返回斯普斯卡共和国的少数民族。在这两个实体内,地方一级的政治和行政阻挠和不执行财产法的现象是难民专员办事处执行返回方案的主要障碍。在这方面,高级代表最近强行实施了财产法。这是朝着改善返回环境采取的一个步骤,是受欢迎的一步。为帮助财产法的实施,警察工作队修改了有关警察在追回房产中的作用的准则和程序。有限的少数民族返回还限制了警察工作队成功地执行少数民族警察征募方案,因为这个方案取决于警官返回原籍的意愿及其重新占有其原来家园的能力。和返回和重建工作组一起工作,重新努力协调和使用可获得的资源,以便支持与返回有关的方案,包括为少数民族警官建造住房的方案。

16. 世界银行,联合国开发计划署(开发计划署),国际劳工组织(劳工组织)继续支持向市场经济过渡的工作。开发计划署在“向发展过渡”的框架内促进有关难民返回的重建方案,这还包括支持良好的治国方法和发展民间社会。世界银行已开始实施各种方案,为私有化建立法律和行政框架,在市政援助地方基础设施建设,并向以出口为主的公司提供营运资本。劳工组织力争两个实体从事与劳工有关工作,以期实现立法标准化,并通过企业发展机构减少失业。在所有这些领域,建立有效的法制体制是经济持续发展和改善投资前景的关键。

17. 教育政策和体制是民族主义群组之间争夺日见激烈的领域。和高级代表一起,教科文组织首先提出了一个全国标准教育大纲,并为有异见的学生的教学制定了一个共同方法。我的特别代表极感兴趣的是鼓励执行一项统一的教育制度。这项教育制度应以多民族和思想开放为方向,以抵制朝种族隔离结构和课程方向发展的强大趋势。在这方面,波黑特派团最近帮助教科文组织特派团开展了审查建立

多民族国家大学的可行性的工作。

## 五、提高特派团的效能

18. 和平执行本质上就是一项动态性工作,必须根据当地和更大范围内的情况变化而变化,在波斯尼亚和黑塞哥维那尤其是如此。最近,在波黑的所有主要的国际行动方审议了过去四年来所取得的进展,确定了今后的挑战,并为实现可自行维持的和平这一目标拟定了更加果断的必要措施。在最近几周里,高级代表行使其权力,将 22 名一贯从事阻挠的地方官员解职,并实行了广泛的财产法改革,为明年回收大幅度增加铺平道路。欧洲安全与合作组织已禁止从事阻挠的塞族激进党参与即将举行的市政选举。稳定部队在莫斯塔尔的坚决行动揭露了非法干涉情况和非法的并行警察结构。这些行动是否长期有效取决于是否存在有效的法治体制。

19. 在警察改组和改革、特别是警察训练方面,已经取得很大进展。但是,这些进展仍将是表面的和不完全的,除非采取全面措施,揭露和消除地方警察部队和司法部门的政治干预、腐败和有组织犯罪。为实现这些目标,波黑特派团已拟订了一种强化并且可能更加有效的战略做法来解决这些问题中的某些问题。这种目标明确的行动概念包括:让警察工作队同当地警察的主要管理人员完全在同一地点工作、对警察行政机构广泛进行查帐和微观检查、坚定地执行上报不遵守情事及取消资格的政策,以及酌情让波黑特派团的司法专家共驻同一地点和积极参与。

20. 波黑特派团如果以更加积极和深入的方式执行其任务,将会直接挑战民族主义权力掮客和犯罪团伙,很可能增加联合国人员的安全风险。由于非武装人员在安全状况普遍不稳定的情况下部署在边远地区必然容易受到伤害,这种风险进一步增加。在这种情况下,如果没有能力确保有一支较长期的保护部队,阻止捣乱和反对行为,我的特别代表对实施这一新行动概念和采取更加果断的行动一事深表关切。他认为,对那些在可能遭受恫吓和抵抗的地方开展工作的某些联合国人员给予专门保护,将会使人们有必要的信心,以便对根深蒂固的政治和犯罪集团采取更有效的警察行动和提起法律诉讼。

21. 就这一广泛的问题来说,我必须表达我对涉及联合国人员和财产的安全事件有所增加的关切。自从9月1日以来,有七名波黑特派团人员受到攻击、11辆联合国车辆受到恶意行动的破坏、其中有5辆在警察工作队的一个工作站外面被手榴弹炸坏,并且发布了11份特别安全警告和(或)旅行告诫函。这些事件多数发生在人们熟知的反对派和政治极端分子聚集的地区,包括斯普斯卡共和国的兹沃尔尼克、普里耶多尔和库拉,是因国际社会采取的具体行动而发生的。

## 六. 意见

22. 国际社会在深入参与解决波斯尼亚和黑塞哥维那的事务并为该国提供大量资源达四年之久后,正在审查已取得的成果以及尚需作出哪些努力,才能确保和平执行进程可自行持续下去。我于1999年10月11日至13日访问该国期间,注意到在重建方面已取得重大进展,但在政治一体化、社会和解和经济发展方面尚未取得相同的进展。在会见该国领导人时,我强调他们需加强努力,为公共机构注入活力,并充分支持法治和难民及流离失所者的回返。

23. 因此,我欢迎联合主席团三名成员于1999年11月15日在纽约通过的《宣言》(S/1999/1179,附件),以及他们当天向安理会简报时重新作出的承诺。鉴于联合主席团的某些成员后来所发表的言论似乎背离在纽约通过的《宣言》和其他承诺,安理会不妨重点重申,波斯尼亚和黑塞哥维那人民期望他们的领导的能充分履行其职责和承诺。1999年12月31日以前成立和部署国家边防事务处的第一批单位,将是检验他们的承诺的试金石。

24. 波黑特派团在为波斯尼亚和黑塞哥维那法治机构的有效运作打下基础方面已取得稳步进展。全国高犯罪率正逐步下降,普通警察和许多司法官员越发愿意以敬业方式开展工作,是令人鼓舞的迹象,表明他们采用新的态度。波斯尼亚和黑塞哥维那人民和国际社会必须对此加以支持,以克服极端的政治集团和罪犯的顽固反对。

25. 为此,波黑特派团已制订的目标明确和更加主动的行动构想,将有助于巩

固已取得的进展;支持当地执法人员更加积极地消除产生阻挠和犯罪的根源;并使特派团能更迅速和有效地完成任务。我的特别代表也认为,如果波黑特派团出于安全和信誉方面的原因,无法果断地执行任务,那么打击那些法治反对者的势头可能会丧失。在这种情况下,建立有效的法治机构仍将是一个渺茫的目标,而且将是阻碍国际社会为波斯尼亚和黑塞哥维那带来持久和平的共同努力的根本障碍。所以,我已指示特别代表探讨各种备选方案,满足波黑特派团未来可能出现的安全方面的需求。

26. 特派团还要求获得必要的手段和授权,促进建立一个独立的职业司法部门。在每个实体建立司法监督机构可为国际社会提供一个特殊的机会,使它能参与审查波斯尼亚和黑塞哥维那所有司法人员的专业能力和独立性,并为司法行为和今后的人员任命确定标准。波黑特派团的司法专家全面参与这些机构,将对波斯尼亚和黑塞哥维那的法治作出重大的贡献,这项任务如愿完成将标志着特派团这部分工作的结束,并为在 2000 年加快将这些活动转交给地方机构创造条件。

附件

截至 1999 年 12 月 10 日国际警察工作队的组成

阿根廷	34
奥地利	36
孟加拉国	29
保加利亚	34
加拿大	23
智利	11
丹麦	29
埃及	33
爱沙尼亚	5
斐济	15
芬兰	6
法国	104
德国	167
加纳	100
希腊	15
匈牙利	38
冰岛	4
印度	126
印度尼西亚	30
爱尔兰	5
意大利	23
约旦	117
肯尼亚	7
立陶宛	2
马来西亚	47
尼泊尔	18
荷兰	56
尼日利亚	14

挪威	21
巴基斯坦	97
波兰	47
葡萄牙	16
罗马尼亚	17
俄罗斯联邦	21
塞内加尔	16
西班牙	53
瑞典	55
瑞士	6
泰国	6
突尼斯	2
土耳其	31
乌克兰	28
大不列颠及北爱尔兰联合王国	80
美利坚合众国	141
共计	1 795

-----